دولـــة فلســـطين
وزارة الحكـــم المحلـــي

تعزيز حيازة المسكن والمنعة للتجمعات البدوية في المنطقة المسماة "ج" من الضفة الغربية، فلسطين

إطار سياساتي وأدوات تنفيذ

نيسان ٢٠٢٠

البدو في منطقة مسافر يطا - الخليل. مصدر الصورة: برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، الموئل (٢٠١٥)

برنامج الموئل
نحو مستقبل حضري أفضل

GLTN
الشبكة الدولية لأدوات الأراضي

هذا المشروع بدعم من
الاتحاد الأوروبي

المحتويات

شكر وعرفان ١

١. الهدف والملخص ٢

٢. خلفية ٣

٣. التعريفات الإجرائية والمعلومات الأساسية ٨

٤. السياق ١٠

٥. عناصر تحليل "عدم إحداث الضرر" ١٣

٦. أوجه التكامل والفرص ١٥

٧. خيارات السياسات لتعزيز حيازة المسكن والمنعة للتجمعات البدوية في المنطقة "ج" ٢٠

٨. المتطلبات الأساسية لتنفيذ الخيارات السياساتية ٢٤

الملاحق ٢٦

إعداد:

جون دوبليسي وأحمد الأطرش – برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)

إخلاء مسؤولية

إن المسميات المستخدمة والمواد المعروضة في هذا المنشور لا تعبر بأي شكل من الأشكال عن رأي الأمانة العامة للأمم المتحدة أو الاتحاد الأوروبي بشأن الوضع القانوني لأي بلد، أو اقليم أو مدينة أو منطقة أو سلطاتها، أو فيما يتعلق بتعيين مساحتها أو حدودها، أو فيما يتعلق بنظامها الاقتصادي أو درجة تطورها. كما ولا يعكس تحليل واستنتاجات وتوصيات هذا المنشور بالضرورة وجهات نظر برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية أو مجلس إدارته أو الاتحاد الأوروبي.

شكر وعرفان

بموجب البرنامج الممول من قبل الاتحاد الأوروبي (٢٠١٧-٢٠٢٠) بعنوان "تعزيز حيازة المسكن والمنعة للتجمعات الفلسطينية من خلال تدخلات اقتصادية ومكانية تخطيطية في المنطقة ج"، قام برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) وبالتعاون مع وزارة الحكم المحلي، بالشراكة مع الشبكة الدولية لأدوات الأراضي بإعداد هذه الوثيقة، مع الإشارة إلى الخبرة التراكمية المعيارية والعملية للشبكة من خلال أكثر من ٨٠ شريكاً. في سياق اعتمادها لهذه الوثيقة، تود وزارة الحكم المحلي أن تشكر الأفراد والمنظمات الذين تمت استشارتهم أثناء إعداد هذه الوثيقة (المدرجين في الملحق ١) على مساهماتهم القيمة؛ لولا نقدهم ومدخلاتهم لم يكن إعداد هذه الوثيقة ممكناً. نتطلع إلى التعاون المستمر مع مجموعة من الشركاء لتحقيق الأهداف المعلنة والمتمثلة في تعزيز حيازة المسكن والمنعة للتجمعات البدوية في المنطقة المسماة "ج" بالضفة الغربية. الشكر موصول لليلى أبو بكر ومحمد أبوقاعود من الموئل لترجمة هذا المنشور للغة العربية.

برنامج الموئل
نحو مستقبل حضري أفضل

GLTN
الشبكة الدولية لأدوات الأراضي

هذا المشروع بدعم من
الاتحاد الأوروبي

١. الهدف والملخص

إن الهدف من ورقة الإطار السياساتي هذه هو المساهمة الفاعلة في صياغة تغيير السياسات واستراتيجية التنفيذ التي يمكن أن تساعد في تعزيز حيازة المسكن والمنعة للتجمعات البدوية في المنطقة "ج" من الضفة الغربية. بالنظر إلى الضغوط المتعددة فيما يتعلق بالوصول إلى الأراضي وخيارات المعيشة والممارسات التقليدية لهذه التجمعات، فإن تحقيق هذه المهمة ليس كأي مهمة معتادة. ومع ذلك؛ فإن المعلومات التي تم جمعها والأفكار التي تمت مشاركتها والمناقشات التي دارت أثناء البحث والتي تستند إليها ورقة السياسات هذه قد أنتجت بعض الأفكار المهمة والإيجابية لتوجيه مثل هذه السياسة والاستراتيجية.

كان الموضوع الرئيسي للبحث هو استكشاف طرق لتوسيع مفاهيم حقوق الحيازة في التجمعات البدوية، وتعميق الفهم لكيفية ملاءمة هذه الحقوق مع حقوق جميع الفلسطينيين ودعمهم لها واستكمالها، وتصور كيف يمكن أن يساهم الاعتراف بهذه الحقوق وحمايتها في مجتمع واقتصاد فلسطين في المستقبل. في هذا الصدد تتطلب الرؤية الواضحة وتطوير السياسات تنقلاً دقيقاً لكل من الأدوار والمساهمات والمسؤوليات والالتزامات الحالية والمحتملة لمختلف الجهات المسؤولة في المنطقة "ج"، كل ذلك في سياق التأثير الكلي لاستراتيجيات الاحتلال والاستيطان العسكري الإسرائيلي المطول في الضفة الغربية منذ عام ١٩٦٧ وفي أعقاب اتفاقات أوسلو لعام ١٩٩٣. كما ويتطلب أيضاً وبشكل حاسم، فهم الإسهامات والأدوار المستقبلية والمحتملة للتجمعات البدوية نفسها. يميل الواقع الناتج عن الاحتلال العسكري الإسرائيلي واستراتيجيات الاستيطان في الضفة الغربية (والمتعارف عليها في العديد من استشاراتنا باعتبارها "المحرك الجيوسياسي الأساسي") إلى التغلغل للمناقشات ووجهات النظر حول كيفية التعامل مع عدد كبير جداً من التحديات التي يواجهها الفلسطينيون. وهذا بالطبع أمر جلي، حيث أن دولة إسرائيل لا تزال وستبقى الجهة المسؤولة في المنطقة "ج "حتى نهاية الاحتلال.

ومع ذلك، فإن الواقع المجحف يمكن أن يعيق تحديد فرص السياسات الجديدة والخيارات والاستراتيجيات للسلطة الفلسطينية وغيرها من الجهات المسؤولة علاوة على أصحاب العلاقة، بناءً على استخدام الأراضي وممارسات سبل المعيشة وتاريخ جميع الفلسطينيين، ومع التركيز وبشكل خاص على هذه الحالة على التجمعات البدوية، لم يسمح معظم أصحاب العلاقة والجهات الفاعلة، وبشكل ملحوظ، الذين تمت مقابلتهم في هذه الوثيقة بحدوث ذلك. حيث أظهروا رغبة واضحة للتفكير الجديد نحو رؤية سياسية مبتكرة حول البدو، مع الأخذ بعين الاعتبار القضايا الرئيسية ومن عدة زوايا بما في ذلك التراث الثقافي وطريقة الحياة، ممارسات المعيشة والإنتاج الزراعي، استخدامات الأراضي وحقوق الحيازة، والقدرة على الصمود على مر العقود، والمواقع الاستراتيجية. وشملت المشاورات أيضاً سيناريوهات غنية بالمعلومات مفيدة للغاية للموقف المتوخى للبدو في فلسطين مستقبلاً بعد زوال الاحتلال.

٢. خلفية

على عكس الطابع الانتقالي للترتيبات بموجب اتفاقيات أوسلو لعام ١٩٩٣[١]، تواصل سلطات الاحتلال الإسرائيلية السيطرة الحصرية على التخطيط والبناء في المنطقة "ج" بالضفة الغربية، بما في ذلك سياسات الأراضي وإدارتها، ويُستبعد الفلسطينيون إلى حد كبير من عملية التخطيط وصنع القرار في ظل نظام تخطيط [٢]غير عادل. كقوة محتلة، تنفذ سلطات الاحتلال الإسرائيلية سياسات وتدابير تتعارض مع القانون الدولي، مما يؤدي إلى عمليات الإخلاء القسري[٣]، بسبب هدم المنازل والبنية التحتية وغيرها من العوامل القسرية مثل الحرمان من الخدمات الأساسية، وخلق بيئة قسرية[٤] تؤدي إلى التهجير القسري، والنشاط الاستيطاني، واستمرار بناء الجدار في الضفة الغربية. أكدت الأمم المتحدة مراراً وتكراراً على عدم شرعية المستوطنات الإسرائيلية في الضفة الغربية، بما في ذلك القدس الشرقية: تنتهك المستوطنات المادة ٤٩ (٦) من اتفاقية جنيف الرابعة التي تحظر نقل أجزاء من السكان المدنيين في دولة الاحتلال الى الأراضي التي تحتلها. كما وصرح الأمين العام للأمم المتحدة بوضوح في تقاريره المقدمة إلى الجمعية العامة ومؤخراً إلى مجلس حقوق الإنسان بأن نظام التخطيط والترخيص الذي تتبعه إسرائيل في المنطقة "ج" نظام تمييزي وتقييدي ولا يتوافق مع القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

على هذه الخلفية، تظل الأرض المصنفة كمنطقة "ج" عنصراً حاسماً لفلسطين المستقلة في المستقبل. فهي تشكل أكثر من ٦٠٪ من الضفة الغربية ويعيش حوالي ٣٠٠،٠٠٠ فلسطيني فيها، كما ويعتمد عدد أكبر بكثير على الموارد الطبيعية الموجودة فيها من أجل كسب عيشهم[٥]. ومع ذلك، فإن التطوير في المنطقة "ج "يخضع لسيطرة السلطات الإسرائيلية، مما يؤدي إلى تقييد التنمية للفلسطينيين من خلال وسائل متعددة مثل الحد من أو رفض إصدار تراخيص للأفراد لتشييد المباني والخدمات، إضافة إلى إصدار أوامر الهدم والإخلاء والمصادرة للمباني التي شيدت دون تصريح. الأمر الذي يشير إلى نظام التقسيم التمييزي المستخدم بحق

1 اتفاقيات أوسلو، المادة 27 من الملحق الثالث من الاتفاقية الإسرائيلية الفلسطينية المؤقتة بشأن الضفة الغربية وقطاع غزة (1995): "في المنطقة المسماة ج؛ سيتم نقل السلطات والمسؤوليات المتعلقة بمجال التخطيط والتقسيم إلى سلطة فلسطينية تدريجياً والتي ستغطي أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة باستثناء القضايا التي سيتم التفاوض بشأنها في مفاوضات الوضع الدائم خلال مراحل إعادة الانتشار الإضافية، والتي ستكتمل في غضون 18 شهراً من تاريخ افتتاح المجلس."

2 انظر أيضاً "النتائج -23" من تقرير المجلس الاستشاري الدولي(2015): "جوانب الاحتلال التي تقيد إعداد الخطة، بالإضافة إلى أوجه القصور في الإجراءات والممارسات الخاصة باعداد المخططات الهيكلية المحلية ومصادقتها وتجاهل القانون الإنساني الدولي وقانون الاحتلال هو بمثابة إنكار للعدالة الإدارية.". في "التخطيط المكاني في المنطقة "ج" من الضفة الغربية المحتلة من الأراضي الفلسطينية.

3 وفقاً لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (2014)، يوجد 38 تجمعاً فلسطينياً في أجزاء من المنطقة "ج" حددتها السلطات الإسرائيلية "مناطق إطلاق نار" للتدريب العسكري، وتتعرض هذه التجمعات لخطر متزايد من النزوح والإخلاء القسري. انظر مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (أ) في المنطقة "ج" من الضفة الغربية: المخاوف الإنسانية الرئيسية، 2014.

4 من المهم الاشارة الى أن النقل القسري يمكن أن يتم عن طريق خلق بيئة قسرية ودون استخدام القوة البدنية. على سبيل المثال، إن التدابير التي تواجه التجمعات البدوية في الضفة الغربية بما في ذلك عمليات البحث عن المنازل، وقطع المياه والكهرباء والخدمات الأخرى، والحرمان من فرص العمل وسبل العيش، تسهم في جملة أمور في تهيئة بيئة يستحيل البقاء فيها عملياً. مجموعة الحماية، الأرض الفلسطينية المحتلة (2017)، مذكرة البيئة القسرية، (غير منشورة).

5 إحصاءات من التقرير الشهري للنشرة الإنسانية لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، يوليو 2015، استناداً إلى مشروع ملف تعريف المناطق الذي تم تنفيذه في عام 2013. (لمزيد من المعلومات ، انظر: http://data.ochaopt.org/vpp.aspx).

الفلسطينيين[6]، بينما يعتبر تقسيم المناطق وإستخدامات الأراضي وتخطيطها بالنسبة للإسرائيليين عاملاً محفزاً من حيث السماح بإنشاء المستوطنات وتوسيعها وتمويلها بصورة منهجية ومن خلال الاستغلال غير القانوني للموارد الطبيعية في الأراضي الفلسطينية المصادرة[7]. ونتيجة لمصادرة الأراضي وتخصيصها لبناء المستوطنات الإسرائيلية وتوسيعها، وتعيين المناطق العسكرية وبناء الجدار الفاصل في الضفة الغربية، لا يتاح للبناء الفلسطيني سوى ١,٠٥٠ كيلومتر مربع من إجمالي مساحة المنطقة "ج" والبالغة ٣,٥٠٢ كيلومتر مربع[8]، وهو ما يمثل نسبة ضئيلة حوالي ٣٠٪ من المنطقة "ج"، والتي يسيطر عليها بشكل كبير من قبل سلطات الاحتلال الإسرائيلية[9]. على أرض الواقع، لم يُسمح للفلسطينيين حتى الآن بالبناء على الأغلب إلا ضمن حدود المخططات الهيكلية والتفصيلية التي صادقت عليها إسرائيل والتي تغطي حتى الآن أقل من ١٪ من مساحة المنطقة "ج".

تعكس عملية التخطيط في الضفة الغربية عناصر متعددة مثل عناصر تاريخية ومعاصرة ومدنية إضافة للأوامر العسكرية. فبعد حرب عام ١٩٦٧، حافظت إسرائيل كقوة محتلة في البداية على قانون التخطيط الأردني رقم ٧٩ لعام ١٩٦٦. قامت السلطات الإسرائيلية بعد ذلك بتعديل القانون بالعديد من الأوامر العسكرية والانظمة[10]. من الجدير بالذكر، في عام ١٩٧١، تم إصدار الأمر العسكري ٤١٨ والذي يحرم الفلسطينيين من آليات التخطيط المعمول بها بموجب قانون التخطيط الأردني. حيث ركز الأمر العسكري ٤١٨ جميع سلطات التخطيط ضمن لجنة يقودها الجيش الإسرائيلي، وما زالت سارية في المنطقة "ج" حتى اليوم، بالرغم من اتفاقية أوسلو التي هدفت إلى نقل سلطة التخطيط إلى السلطة الفلسطينية[11].

ترتبط قضايا استخدام الأراضي (التخطيط المكاني والسيطرة على استخدام الأراضي) وتنمية الأراضي (التخطيط والبناء والتراخيص والأنظمة والتنفيذ) ارتباطاً وثيقاً في المنطقة "ج" من الضفة الغربية. وتتواصل الجهود المبذولة للتطوير (من خلال النظام العسكري الإسرائيلي) والمصادقة على المخططات المكانية في المنطقة "ج". هذا وتستمر المداخلات في التحسن من حيث إمكانية التغطية المكانية، وتكثيف الجهود نحو القضايا المطروحة (التحرك أكثر نحو بناء العلاقات من أجل التنمية الاقتصادية بين التجمعات الفلسطينية والبدوية)؛ والتكامل مع أدوات التخطيط العليا التوجيهية. على النقيض من ذلك، فقد كانت سياسة حكومة فلسطين ممثلة بوزارة الحكم المحلي، عدم إعداد مخططات هيكلية محلية قانونية للتجمعات البدوية التي اختارت عدم الاستقرار في مناطق معينة[12]، مشيرةً إلى أن هذه المجموعات تتمتع بحقوق أوسع في الوصول إلى الأراضي والموارد واستخدامها، بينما تمارس طريقتها الرعوية في الحياة

6 الامم المتحدة (2015). نهج "الأمم المتحدة " للتخطيط المكاني في "المنطقة ج" من الضفة الغربية المحتلة.

7 الحق 2018 ، منطقة "ج "الفاصلة: غور الأردن المعرض للخطر.

8 الامم المتحدة (2015). نهج "الأمم المتحدة " للتخطيط المكاني في "المنطقة ج" من الضفة الغربية المحتلة.

9 تم تأسيس ما يعرف بالادارة المدنية الاسرائيلية في عام 1981 بموجب الأمر العسكري رقم 947.

10 للاطلاع على نظرة عامة على الأوامر العسكرية، انظر "حكم فلسطين"، COHRE / BADIL، 2005.

11 أنظر اتفاقيات أوسلو، المادة 27 من الملحق الثالث من الاتفاقية الإسرائيلية الفلسطينية المؤقتة بشأن الضفة الغربية وقطاع غزة (1995)

12 دعمت وزارة الحكم المحلي عمليات وضع مخططات في عدد من التجمعات البدوية التي استقرت، كما هو الحال في الخان الأحمر، والرشايدة، فصايل، ومرج نعجة، مرج غزال/ عاطوف.

من خلال التنقل خلال الفصول. ويعتبر هذا مجالاً تتطلب فيه السياسات مزيداً من الاهتمام المحدد، نظراً لأن البدو في السياق الحالي غالباً ما يتطلبون مزيجاً فريداً من قاعدة آمنة وتوفير للخدمات الأساسية الضرورية، مع حرية التنقل والوصول إلى أراضي الرعي والموارد الطبيعية الأخرى للحفاظ على قطعانهم وطريقة حياتهم. ومع ذلك، وبالنسبة للتجمعات البدوية، فقد تم إعداد المخططات وصياغتها من قبل السلطات الإسرائيلية وإيداعها لنقلهم إلى المناطق الحضرية المستقرة، ولا تزال هذه المحاولات مستمرة، دون استشارة أو موافقة التجمعات المستهدفة. وفي حال نجح الأمر، فإن هذا التوطين القسري سوف يدمر طريقة حياة البدو ونمط الإنتاج الزراعي في فلسطين، حيث أنه لم يأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات الأساسية من المساحات اللازمة للحفاظ على طبيعة حياتهم، إضافةً الى اسهامه في مزيد من التشويه لأنماط المستوطنات البشرية الدارجة.

من الممكن تتبع أصول البدو وأسلوبهم الزراعي في الضفة الغربية إلى القرن السابع في فلسطين التاريخية الجنوبية[13]، حيث نجوا كونهم رعاة بدويين، ولا يزال البعض على أرضهم الأصلية اليوم (سرايا والكعابنة) في حين فقد الكثيرون أراضيهم الأصلية في أعقاب ما يعرف بالنكبة عام ١٩٤٨، عندما نزح جزء منهم من صحراء تل عراد في النقب[14]. وينحدر آخرون من صحراء الرشايدة، وبعضهم من شمال البلاد المحتلة عام ١٩٤٨ (عرب أبو فردة)، واخرون من أماكن أخرى.

وبالإضافة إلى تشريدهم، تعرض البدو في المنطقة "ج" على مدى العقود اللاحقة وحتى الوقت الحاضر إلى عدة انتهاكات أخرى لحقوق الإنسان، بما في ذلك النزوح القسري غير القانوني ومصادرة الأراضي. ولا يزال معظمهم يقيم حالياً في المنطقة "ج" التي تقع بشكل أساسي بين وادي الأردن ومنطقة البحر الميت ورام الله والقدس والخليل.

وبالنظر إلى نزوحهم عام ١٩٤٨، تصنف الغالبية كلاجئين فلسطينيين، وعلى هذا النحو يحق لهم الحماية والمساعدة بموجب القانون الدولي بما في ذلك حق العودة وغيرها من الاستحقاقات مثل التعويض عن الأرض المفقودة والأضرار الأخرى الناجمة عن النزوح، بما في ذلك الفرص الضائعة. وبالنظر إلى أن الكثيرين قد شُردوا لاحقاً بفعل التوسع الاستيطاني الإسرائيلي، واستخدام الأراضي العسكرية وغيرها من الوسائل، كما ويحق لهم أيضاً أن يتمتعوا بحماية الأشخاص النازحين داخلياً بموجب القانون الدولي، على النحو المنصوص عليه في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية فيما يتعلق بالنزوح الداخلي[15]. تعتبر المبادئ المتعلقة بإعادة المساكن والممتلكات للاجئين والمشردين (والمعروفة أيضا بمبادئ بينهيرو) ذات أهمية هنا أيضاً، لأنها تدعو إلى ترابط السياسات لمواءمة وتنسيق الإغاثة والمساعدة

13 من المهم التذكير أن تواجد البدو في منطقة فلسطين يرجع لأكثر من 5,000 عام ويعد جزء أصيل من النسيج الفلسطيني.

14 عبد القادر ياسين (1980)، تاريخ الطبقة العاملة الفلسطينية 1918-1948، مركز الأبحاث، منظمة التحرير الفلسطينية، بيروت.

15 انظر Add2/53/1998/CN.4/E (http://www.un-documents.net/gpid.htm)

خبراء الأمم المتحدة ينتقدون خطة إسرائيل لهدم المنازل البدوية بالقرب من القدس

جنيف (31 مايو 2018) - أعرب خبراء حقوق الإنسان التابعون للأمم المتحدة عن قلقهم البالغ بشأن قرار محكمة إسرائيلية في *24* أيار بدعم خطة حكومة إسرائيل لهدم المجتمع البدوي الفلسطيني بالكامل في خان الأحمر أبو الحلو في الضفة الغربية شرقي القدس. "يمهد هذا القرار الطريق لإخلاء *181* مواطناً ويشكل حركة الزامية من المحتمل أن ترقى إلى درجة النقل القسري" حسب ما قاله الخبراء. يعتبر النقل الفردي أو الجماعي للأشخاص المحميين داخل الأراضي المحتلة انتهاكاً خطيراً للمادة *147* من اتفاقية جنيف الرابعة. كما يشكل النقل القسري جريمة حرب بموجب قانون روما الأساسي، مما قد يؤدي إلى مسؤولية جنائية فردية. وقال الخبراء أيضاً إن الإخلاء القسري انتهاك صارخ للقانون الدولي لحقوق الإنسان.

بيان مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان، خبراء الأمم المتحدة ينتقدون خطة إسرائيل لهدم المنازل البدوية بالقرب من القدس، 31 أيار 2018 (تم التشديد)

الإنسانية على المدى القصير مع المساعدات من أجل تطوير مناهج بناء المؤسسات طويلة الأمد، وكلاهما ضمن الإطار الشامل لحقوق الإنسان[16].

يطبق النهج القائم على حقوق الإنسان الالتزامات المقابلة للدول بكل من آثارها العلاجية والوقائية لمعالجة المأساة التي تصاحب اللاجئين وحالات التشرد. علاوةً على ذلك، وبينما يظل البدو تحت الاحتلال العسكري الإسرائيلي، فإنهم إلى جانب جميع الفلسطينيين الآخرين في المنطقة "ج" يتمتعون بالحماية الكاملة بموجب القانون الإنساني الدولي، بما في ذلك الحماية من "الطرد والتهجير القسري" بموجب المادة ٤٩ [17]من اتفاقية جنيف الرابعة المتعلقة بحماية الأشخاص المدنيين وقت الحرب، والذي يصنف انتهاكه على أنه انتهاك خطير لاتفاقيات جنيف[18].

كما ويجب توفير الحماية لجميع الفلسطينيين في الضفة الغربية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان من خلال إقرار كل من إسرائيل ودولة فلسطين على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل. صدقت فلسطين أيضاً على نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. ومع ذلك، لم تصدق كل من إسرائيل وفلسطين على اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية (منظمة العمل الدولية) لعام ١٩٨٩ (رقم ١٦٩) وتشمل الحماية الحقوق في

16 انظر لجنة الأمن الغذائي العالمي، "إطار العمل من أجل الأمن الغذائي والتغذية في الأزمات الممتدة"، 13 أكتوبر 2015، على العنوان: انظر لجنة الأمن الغذائي العالمي، "إطار العمل من أجل الأمن الغذائي والتغذية في الأزمات الممتدة"، 13 أكتوبر 2015، على: http://www.fao.org/3/a-bc852e.pdf؛ والمدن المتحدة والحكومات المحلية، "إعلان ميكلين بشأن المدن والهجرة"، 16 نوفمبر 2017، يتطلع إلى تطوير الميثاق العالمي بشأن الهجرة الآمنة والمنظمة والمنتظمة لتوفير "إطار عمل موحد للمبادئ والالتزامات والتفاهم المشتركة بين الأعضاء الدول بشأن جميع جوانب الهجرة الدولية، بما في ذلك الأبعاد الإنسانية والإنعاش والتنمية والأبعاد المتصلة بحقوق الإنسان"، الفقرة 9، على: https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/Mechelen-Declaration-final.pdf

17 تحظر المادة 49 من اتفاقية جنيف الرابعة الطرد والنقل القسري للمدنيين المحميين - سواء داخل الأراضي المحتلة أو إلى مناطق خارجها - "بغض النظر عن الدافع". ان الظروف الوحيدة التي يُسمح فيها لقوة الاحتلال بإجلاء السكان من منازلهم هي عندما يكون ذلك أمراً حاسماً من أجل سلامتهم، أو بحكم "اعتبارات الضرورة العسكرية" - عندما يعيق وجود المدنيين في ذلك المكان الأعمال العسكرية في الحروب. وحتى مع ذلك، يجب السماح للأشخاص الذين تم إجلاؤهم بالعودة إلى منازلهم "فور وقف الأعمال القتالية في تلك المنطقة". خلال عملية الإخلاء المؤقت، يجب على المحتل أن يزود الأشخاص الذين تم إجلاؤهم بأماكن معيشة بديلة وضروريات أساسية للحياة. اتفاقيات جنيف 12 أغسطس 1949: الشرح، الاتفاقية الرابعة، المادة. 49؛ بيتسيلم " المتصرف بمهام المالك – سياسة إسرائيل في المنطقة "ج"، الضفة الغربية، يونيو 2013، ص .97

18 البروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف 12 أغسطس 1949 والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول)، 8 يونيو 1977 ، مادة. 85 (4) (أ) (الاعتراف بانتهاك اتفاقية جنيف الرابعة، المادة 9 ، باعتبارها انتهاكاً خطيراً للبروتوكول).

السـكن الملائـم وحريـة التنقـل وحظـر الإخـلاء التعسـفي. قـد يكـون للبـدو الحـق فـي الحمايـة بموجـب قانـون السـكان الأصلييـن، مثـل إعـلان الأمـم المتحـدة بشـأن حقـوق السـكان الأصلييـن، بمـا فـي ذلـك الاعتـراف بحقـوق الأرض والحـق فـي التمتـع بثقافتهـم وسـبل عيشـهم والحفـاظ عليهـا. وسـوف يتـم تعزيـز مثـل هـذه الحمايـات بشـكل كبيـر إذا كانـت اتفاقيـة منظمـة العمـل الدوليـة C١٦٩ المذكـوررة أعـلاه سـارية المفعـول.

البدو في منطقة مسافر يطا - الخليل المصدر: برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، الموئل (٢٠١٥)

٣. التعريفات الإجرائية والمعلومات الأساسية

في تحليلها القطري المشترك (٢٠١٦)، عرفت الأمم المتحدة في فلسطين البدو وغيرهم من مجموعات الرعاة في المنطقة "ج" من الضفة الغربية باعتبارها من بين أكثر الفئات حرماناً في فلسطين. حيث بلغ عدد الأشخاص ضمن هذا التصنيف ٣٠,١٧١ شخصاً في عام ٢٠١٦ [١٩]. وهم يتألفون، وفقاً لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في الأرض الفلسطينية المحتلة، من ١٧٢ تجمع (انظر الخريطة في الملحق ٢)، منهم ٤٦ تجمعاً معرضاً لخطر التهجير القسري في وسط الضفة الغربية، ويبلغ عدد سكانها ٨,١٧٤ (٥,٩٧٥ من اللاجئين) موزعين على ١,٣٥٨ أسرة (١٢٤ منها ترأسها امرأة). وأفاد مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في الأرض الفلسطينية المحتلة مؤخراً أنه بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٩ تم هدم ما مجموعه ٢,٦٦٢ مبنى في التجمعات البدوية في المنطقة "ج" بما في ذلك ٧٠٩ مبنى ممول من المانحين، مما أدى إلى تشريد ٥,١٠٩ شخص والتأثير على إجمالي ١١,٠٥٠ شخصاً [٢٠].

تتضمن خطط سلطات الاحتلال الإسرائيلية للتجمعات البدوية التهجير القسري للتجمعات الرعوية إلى المناطق الحضرية المستقرة وأخرى ريفية، دون موافقة التجمعات المستهدفة. من المهم الإشارة هنا إلى أن مبادرات التخطيط الإسرائيلية للتجمعات البدوية تقوم على إنشاء بلدة بدوية متاخمة للمناطق "أ" أو "ب" وتهدف إلى تركيز التجمعات البدوية في مناطق صغيرة محددة دون إيلاء أي اهتمام لاحتياجاتهم كرعاة. حيث تكون مواقع "النقل" المعينة غير كافية وتثير قضايا إنسانية خطيرة. تسمل المواقع تلك: ثلاث "بلدات" جديدة في فصايل (شمال أريحا)، والنويعمة (شمال غرب مدينة أريحا)، والجبل (جنوب شرق القدس) التي سيتم تطويرها على "أراضي الدولة" التي تسيطر عليها السلطات الإسرائيلية والمخصصة لهذا الغرض في المنطقة "ج" [٢١]. هذا وقد أفاد المجلس الاستشاري الدولي بتكليف برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) لدراسة وضع التخطيط المكاني في المنطقة "ج" بالضفة الغربية في عام ٢٠١٥، مشيراً الى أن "نهج التخطيط الذي تتبعه الإدارة المدنية الإسرائيلية لا يهتم بثقافة البدو أو الرعاة من حيث التقاليد، أراضيهم الأصلية وسبل عيشهم، كما ويتجاهل إعلان الأمم المتحدة لعام ٢٠٠٧ بشأن حقوق الشعوب الأصلية والممارسات الدولية الحسنة الحالية في التخطيط في البلدان المقيمة" [٢٢].

19 منظمة الصحة العالمية (2016). الظروف الصحية في الأرض الفلسطينية المحتلة، بما فيها القدس الشرقية، وفي الجولان السوري المحتل.

20 المنصة - أونلاين - توزيع البيانات على الهدم والتشريد في الضفة الغربية – تم الوصول للمعلومات يوم 25 مارس 2019:
https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmJkZGRhYWQtODk0MS00MWJkLWI2NTktMDg1NGJlMGNiY2Y3IiwidCI6IjBmOWUzNWRiLTU0N
GYtNGY2MC1iZGNjLTVlYTQxNmU2ZGM3MCIsImMiOjh9

21 انظر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (2014). التجمعات البدوية المعرضة لخطر التهجير القسري.

22 البروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف 12 أغسطس 1949 والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول)، 8 يونيو 1977، مادة. 85 (4) (أ) (الاعتراف بانتهاك اتفاقية جنيف الرابعة، المادة 49، باعتبارها انتهاكاً خطيراً للبروتوكول).

إن "كلمة البدو"، مشتقة من المصطلح العربي "بدوي"، تُستخدم عادة لوصف أشخاص من نمط حياة رعوية بدوية أو شبه بدوية ويسكنون الصحراء (البادية). وقد أشار أحد أوائل العلماء الذين كتبوا عن البدو [...] إلى البدو من خلال التشديد على مفهوم "العصبية" (الولاء الشديد) والعلاقات بين القبائل، واصفاً كيف كان الولاء للقبيلة، القرابة، الروابط العائلية والدموية مهم في فهم النظام والهيكل القبلي". أما على مستوى التعريفات الاجرائية المختلفة والتي تستخدمها الجهات الفاعلة الرئيسية بما فيها مؤسسات الأمم المتحدة عند وصف المجموعات البدوية فهناك تفاوت كبير. فعلى سبيل المثال، تستخدم الأونروا "وحدة الأسرة"، في حين أن الموئل يستخدم "التجمع"، مقارنةً بمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في الأرض الفلسطينية المحتلة التي تستخدم "التجمعات السكنية". اعتماداً على الموقف؛ تشمل التعريفات الإجرائية الأخرى "البدو" أو "الرعاة" "اللاجئون وغير اللاجئون"، إلخ. في حين أن التعريف الإجرائي للحكومة الفلسطينية هو عادة "التجمعات البدوية". إن الاستخدام الدقيق للمصطلحات هو المفتاح لفهم الهيكل الاجتماعي لهذه المجموعة. الأمر الذي يبقى مهماً هو الاعتراف بالاختلافات الضمنية داخل الحيز الأكبر، والتحليل الدقيق وفهم حالات محددة ومجموعات فرعية لتسهيل التدخلات، مع ملاحظة أن هذا التحليل والفهم يتطلبان جهوداً متضافرة والمشاركة المباشرة والهادفة للأشخاص المتضررين. فعلى سبيل المثال، يعتبر تطوير المخططات الهيكلية المحلية للتجمعات الفلسطينية في المنطقة "ج" وسيلة وأداة من شأنها أن تساعد في التصدي للسياسة الحالية: " لايوجد مخطط يعنى عدم وجود تراخيص للبناء" التي كثيراً ما تشير إليها السلطات الإسرائيلية لتبرير عمليات الهدم وتهجير هذه التجمعات التي عانى الكثير منها - مثل البدو - من تشريد عدة مرات على مر السنين. تم توجيه سياسة وزارة الحكم المحلي لتطوير مثل هذه المخططات المكانية لمجموعات فرعية من "الرعاة الآخرين"، وليس بالضرورة للمجموعات الفرعية من البدو الذين لم يختاروا الاستقرار، وذلك من أجل الحفاظ على طريقة حياتهم الثقافية، حيث يمكنهم التنقل بحرية وعدم التقيد ضمن حدود المخطط الهيكلي.

٤. السياق

في البداية، يتطلب التفكير في مستقبل التجمعات البدوية التفكير في ما يساء فهمه من طبيعة ودور ومساهمة الرعي كأسلوب حياة ووسيلة للإنتاج الزراعي، والتي يساء فهمها أو يستخف بها غالباً. في المقام الأول، فإننا نحتاج إلى معرفة أن الرعي ظاهرة عالمية موجودة في أجزاء كثيرة من العالم. "يمارس الرعي على نحو ٢٥٪ من مساحة الأرض في العالم، ويوفر ١٠٪ من الإنتاج العالمي للحوم، ويدعم ما يقدر بنحو ٢٠٠ مليون أسرة رعوية وما يقرب من مليار من الإبل والمواشي، بالإضافة إلى الثيران، الخيول والرنة"[٢٣]. في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، يعتمد ما يقدر بربع السكان (٢٦٨ مليون) من إجمالي السكان على الرعي كوسيلة رئيسية لكسب العيش.

على الرغم من انخفاض أعداد السكان النسبية مقارنةً بأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى على سبيل المثال، فإن القبائل البدوية العربية لها تاريخ غني ومهم على مدى قرون عديدة وعبر انتشار جغرافي واسع في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (من المملكة العربية السعودية الحالية، العراق، عمان، اليمن، الأردن، سوريا، إسرائيل / فلسطين، مصر، الجزائر والمغرب). وقد عاشت القبائل البدوية في منطقة الجليل، وكذلك جنوب فلسطين التاريخية، بالإضافة إلى الخليل والضفة الغربية لعدة قرون، حيث كان معظمهم من الرعاة شبه الرحل، وحسب إحصاء العام ١٩٢٢ بلغ عدد بدو فلسطين نحو ٦٠ ألف نسمة[٢٤]. على امتداد التاريخ الفلسطيني، كان ولا زال البدو جزءًا من المشهد المادي والثقافي، مما أدى إلى إثراء الثقافة الفلسطينية الحضرية وتكاملها. ترتبط طريقة الحياة البدوية ارتباطاً وثيقاً بأصلهم كبدو رعاة. تقليدياً، قسم البدو أنفسهم إلى ثلاث مجموعات بناءً على مصادر رزقهم الرئيسية. كانت المجموعة الأولى هي البدو "الحقيقيين" - رعاة الجمال - الذين استفادوا من الصحراء بأكملها لأن الإبل يمكن أن يعيش لفترات طويلة من الزمن على القليل من الماء أو بدونه. وكانت المجموعة الثانية "صغيرة" من البدو الذين قاموا بتربية الأغنام والماعز في المقام الأول. هاجرت هذه القبائل لمسافات قصيرة، حيث تحتاج الأغنام والماعز إلى الماء مرة واحدة على الأقل يومياً. أما المجموعة الثالثة فكانت "رعاة" يحتفظون بقطعان من الأغنام والماعز ويمارسون أيضاً الزراعة الحقلية"[٢٥].

لاحظ الاتحاد العالمي للحفاظ على البيئة أنه "منذ أواخر التسعينيات، كان هناك اهتمام متزايد بالتنمية الرعوية المستدامة والوعي بها، ولا سيما جنوب الصحراء الكبرى في أفريقيا

23 الاتحاد العالمي للحفاظ على البيئة 2012 (عن منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة)، دعم سبل المعيشة الرعوية المستدامة. منظور عالمي بشأن المعايير الدنيا والممارسات الجيدة. ص 2.

24 عبد القادر ياسين (1980)، تاريخ الطبقة العاملة الفلسطينية 1948-1918، مركز الأبحاث، منظمة التحرير الفلسطينية، بيروت.

25 المجلة الربعية البقاء الثقافي (أذار 1984)، البدو في الأردن وسوريا:
https://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/nomads-jordan-and-syria

وآسيا الوسطى"[٢٦]. يعتمد هذا بشكل جزئي على الاعتراف بأن الرعي للبدو الرحل وشبه الرحل، في العديد من السياقات، هو أكثر سبل العيش، وأحياناً الوسيلة الوحيدة المناسبة والمتاحة لسكان الأراضي الجافة. هناك أيضاً فهم متزايد للمساهمة الإيكولوجية الإيجابية التي يمكن أن يقدمها هذا الشكل من الإنتاج الزراعي، عندما يتم الاعتراف به ويحصل على الدعم المناسب. يقدم النظام الرعوي "إسهامات هائلة في الرفاه الاجتماعي والبيئي والاقتصادي في مناطق الأراضي الجافة وخارجها. حيث يتمتع الرعي بقدرة فريدة على إضافة القيمة وتحويل الموارد الطبيعية النادرة إلى لحوم وحليب ومصدر دخل ووسيلة للعيش"[٢٧]. بالإضافة إلى ذلك، فإن "التنقل الاستراتيجي المرتبط بهجرة الماشية الرعوية هو أساس المرونة البيئية العميقة للرعي". في عالم سريع التغير، لا تكفي هذه المرونة البيئية وحدها، ويجب أن تكملها المرونة الاجتماعية التي تعززها "الظروف الاجتماعية والاقتصادية المتكاملة وبيئة سياساتية ومؤسسية داعمة". يظل الرعيّ عرضة للصدمات (المناخ، السياسة والاقتصاد)، وبالتالي فهي تتطلب الدعم من خلال عمليات سياساتية ومؤسسية يعزز بعضها بعضاً[٢٨]. ولكي يكون هذا الدعم ناجحاً ومستداماً على المدى الطويل، فإنه ينبغي أن يستند إلى حد كبير من المعرفة بالقدرة التكيفية للتجمعات الرعوية نفسها.

وفي هذا السياق، فإنه يجري القيام بالكثير من العمل لتعزيز المنعة الرعوية في جميع أنحاء العالم، مع التركيز بشكل رئيسي على جنوب الصحراء الكبرى في أفريقيا وآسيا الوسطى وفي أماكن أخرى أيضاً. على سبيل المثال، شهدت المنطقة العربية تشكيل شبكة التجمعات العربية الرعوية، بهدف "إحياء وتوثيق وتطوير المعرفة التقليدية في المنطقة العربية من أجل استثمارها في تطوير المجموعات البدوية الرعوية وبناء قدراتها للمشاركة الفعالة في إعادة تأهيل وتحسين الإدارة التشاركية المستدامة للمراعي". تهدف الشراكات من خلال شبكة التجمعات العربية الرعوية إلى "تعزيز بناء القدرات، والتعلم المشترك، والتواصل وتبادل الخبرات بين الشعوب الأصلية (السكان المحليين) في منطقتنا، وتبادل الاهتمام العميق باحترام الحقوق الثقافية والحقوق في الأرض والمصادر الطبيعية"[٢٩]. لقد نمت هذه الشبكة بشكل كبير من نضال تجمع واحد وهي قرية جبلية صغيرة في جنوب الأردن تسمى ضانا، لتأكيد حقوقهم في الأرض. في هذه العملية "تعلموا أنه من أجل المشاركة في عمليات صنع القرار المحلي، فإنهم بحاجة إلى بناء علاقات مع المنظمات الوطنية والإقليمية والدولية"[٣٠].

هذا يجب أن لا يكون مفاجئاً. كانت الاستدامة والمنعة عنصرين أساسيين في استخدام الأراضي البدوية التقليدية على مدى قرون عديدة في شبه الجزيرة العربية من خلال نظام الحمى

26 الاتحاد العالمي للحفاظ على البيئة، المرجع سابق الذكر، ص 1.

27 منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة 2018، الرعي في الأراضي الجافة في إفريقيا الحد من المخاطر ومعالجة مواطن الضعف وتعزيز المرونة ص 7.

28 هيلين يونغ وآخرون، المخاطر والمرونة والتنقل الرعوي، مركز فينشتاين الدولي، 2016، ص 16-15.

29 الاتحاد العالمي للحفاظ على البيئة: https://www.iucn.org/regions/west-asia/our-work/drylands-livelihood-and-gender-programme/arabian-pastoralist-communities-network

30 مركز تعليم الزراعة المستدامة: https://www.ileia.org/2016/12/19/building-arab-pastoralist-network

"مكان محمي" شديد الانضباط، المصمم لمساعدة التجمعات على إدارة المراعي المشتركة بفعالية. "بموجب الشريعة الإسلامية، أصبح هذا النظام وسيلة للاستخدام المستدام للموارد الطبيعية المحدودة في المنطقة والحفاظ على التنوع البيولوجي". لسوء الحظ، فقد تعرضت هذه الممارسة لضغط شديد في الجزء الأخير من القرن العشرين، عندما تراجعت الحمة في جميع أنحاء الشرق الأوسط "حيث ادعت الحكومات في العديد من البلدان ملكية المراعي وفتحتها أمام أي شخص لاستخدامها"[٣١]. ومع ذلك، فهي لم تختف تماماً. بحلول منتصف الثمانينات من القرن الماضي، تمكنت سوريا من تأسيس "مزيج فريد من الممارسات التقليدية والسياساتية الحكومية" مع "كل من البدو والحكومة السورية [يظهرون] متمسكين بنجاحهم". وفي نفس الوقت تقريباً، أبدت الحكومة الأردنية اهتماماً بتنفيذ تعاونيات الحمى البدوية[٣٢]، لدرجة أن الاتحاد العالمي للحفاظ على البيئة ذكر في عام ٢٠١٤:

> "تمتد البادية في الأردن إلى أكثر من ٩٠٪ من مساحة الأردن، حيث يستخدمها البدو والقرى الأخرى لرعي الماشية كجزء من نشاطهم الاقتصادي الرئيسي. تراجعت أنظمة الرعي التقليدية على مر السنين، مما عرّض الأراضي لعدد من الضغوط البيئية الناجمة عن التصنيع والتحضر والتكثيف الزراعي. تمتلك أنظمة الرعي التقليدية القدرة على عكس هذا التدهور واستعادة الأرض إلى أقصى مستويات الإنتاجية ومستويات التنوع البيولوجي. مع قيام المجتمع المحلي وأصحاب العلاقة الرئيسيين بدور في إعادة إدخال أنظمة الرعي التقليدية والتكيف مع الظروف البيئية، تم إحياء نظام الحمى. يتيح نظام الحمى للتجمعات الحفاظ على مناطق الموارد الرئيسية من أجل تنظيم استخدامها. وقد لوحظت تحسينات في التنوع البيولوجي للمراعي وإنتاج الأعلاف في أقل من عام واحد من إنشاء مواقع الحمى تلك".[٣٣]

إن الاعتبارات المذكورة أعلاه مهمة، لأنها تساعدنا على إدراك الإسهامات الكبيرة التي يمكن أن تقدمها التجمعات البدوية لدولة فلسطين الحالية والمستقبلية، وتشكيل سياسة حيوية واستراتيجية لتعزيز حيازة المسكن والمنعة البدوية في المنطقة "ج". بطبيعة الحال، وفي ظل الواقع الحالي للاحتلال العسكري الإسرائيلي، الذي يستهدف بشكل ممنهج البدو لصالح أمن المستوطنين الإسرائيليين وازدهارهم[٣٤]، فإن تنفيذ هذه السياسة والاستراتيجية سيواجه صعوبات هائلة. ومع ذلك ، فإنه سيتم بناؤها على أساس تاريخي وثقافي صلب، مما يزيد من فرص نجاحها.

---

31 مجلة عالم البيئة (2017)، تقرير خاص بعلم البيئة: إحياء الحمة (https://theecologist.org/2017/aug/22/ecologist-special-report-al-hima-revival).

32 المجلة الربيعية البقاء الثقافي (أذار 1984)، البدو في الأردن وسوريا (https://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/nomads-jor-dan-and-syria).

33 الاتحاد العالمي للحفاظ على البيئة (2014)، الحمى: احتمالات لا حصر لها http://cmsdata.iucn.org/downloads/hima_case__1__1.pdf

34 بيان مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، 31 مايو 2018، خبراء الأمم المتحدة ينتقدون خطة إسرائيل لهدم المنازل البدوية بالقرب من القدس: https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23161&LangID=E. لاحظ أيضًا مبادرات التخطيط الإسرائيلية المستمرة لإنشاء البلدات البدوية المتاخمة للمناطق "أ" أو "ب"، لإعادة توطين التجمعات الريفية الحالية، بهدف تركيز التجمعات في المناطق الصغيرة دون إيلاء أي اهتمام لاحتياجاتهم كرعاة.

٥. عناصر تحليل "عدم إحداث الضرر"

في عام ٢٠١٦، تبنت وزارة الحكم المحلي بدعم من الموئل آلية تقييم أثر حقوق الإنسان[٣٥] إلى جانب منظور أوسع حول المشاركة المؤسساتية والعملياتية مع السلطات الإسرائيلية للمساهمة في تحليل"عدم إحداث الضرر". تهدف آلية تقييم أثر حقوق الإنسان لتمكين التجمعات الفلسطينية في المنطقة "ج" وحكومة فلسطين في تحدي البيئة القسرية التي يفرضها الاحتلال العسكري الإسرائيلي، من خلال رصد وتقييم مساهمة سياسة التخطيط المكاني الحالية في إحقاق حقوق الإنسان للفلسطينيين في المنطقة "ج" وكذلك الضرر المحتمل للمشاركة المؤسساتية والعملياتية مع الإدارة المدنية الإسرائيلية. لم تغطي آلية تقييم أثر حقوق الانسان التجمعات البدوية في ذلك الوقت، لكن الوزارة الآن تقيّم التجربة التراكمية المكتسبة في آلية تقييم أثر حقوق الانسان ونقترح طرحها لتشمل البدو (ومجموعات الرعاة الفرعية الأخرى) عند الحاجة[٣٦].

"رفضت الحكومة الإسرائيلية تصاريح البناء المقدمة من العديد من التجمعات الفلسطينية التي تعيش في المنطقة ج من الضفة الغربية، والتي تخضع للسيطرة المدنية والأمنية الإسرائيلية الكاملة. على عكس نظام المصادقة على التخطيط للمستوطنات الإسرائيلية، جعلت إسرائيل من المستحيل تقريباً على التجمعات الفلسطينية في المنطقة "ج" الحصول على تصاريح بناء. وعليه، فإن البناء الفلسطيني محظور تماماً في حوالي ٧٠٪ من المنطقة "ج" ومقيّد بشدة في الأجزاء المتبقية منها، مع سماحية تخطيط أقل من ١٪ من المنطقة "ج" للتطوير الفلسطيني. خلال الفترة ٢٠٠٧-٢٠١٦، تمت الموافقة على أقل من ٤٪ من طلبات الحصول على تصاريح بناء للفلسطينيين في المنطقة "ج"."

بيان مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان، خبراء الأمم المتحدة ينتقدون خطة إسرائيل لهدم المنازل البدوية بالقرب من القدس، ٣١ أيار ٢٠١٨

يجب أن تشمل آلية تقييم أثر حقوق الانسان المكونات التالية عند الأخذ بعين الاعتبار التجمعات السكانية:

- التنقل على مدار العام كعنصر أساسي لاستدامة الرعي.
- المخاطر الحالية والمحتملة والمحققة الناتجة عن سياسات الاحتلال الإسرائيلي.
- الأهمية الحيوية للعمليات التشاركية في جميع مبادرات التخطيط، وإشراك قادة المجموعات البدوية في المصادقة على المخططات.
- يتم قياس التأثير على المباني القائمة والمخطط لها، الفراغات/ الأراضي ومسافات والوصول إلى الخدمات الأساسية والأراضي الزراعية ومناطق الرعي والآبار والصهاريج، طوال عملية التخطيط.

35 تم التحديث في 1 أبريل 2019: https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2016/12/Human-Rights-Impact-Assessment-Mechanism.pdf

36 من المهم أن نأخذ في الاعتبار أن المساعدة القانونية في المحاكم الإسرائيلية هي استجابة أساسية فيما يتعلق بمحاولة التماس الحماية من تهجير التجمعات البدوية، ولكن يجب مراعاة منظور عدم إحداث الضرر كذلك.

- يجب مراقبة الخسارة في رأس المال بسبب ضعف الوصول إلى الأراضي الناتج عن عنف المستوطنين أو السياسات الإسرائيلية الرسمية مثل مصادرة الماشية.
- الحقوق ذات الصلة (التعليم، الصحة، الإسكان، الثقافة، إلخ) للتأكيد على النهج القائم على الحقوق والإشارة بسهولة إلى التحليلات القطاعية.
- يتم قياس التأثير على الممتلكات والأفراد وتكاليف التمييز بين الاتجاهات الجغرافية والديموغرافية وكذلك مسؤولية الطرف الثالث فيما يتعلق بالتكاليف وعملية طلب الترخيص.
- المجموعات الضعيفة الخاصة التي تتم مراقبتها بشكل خاص بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر النساء والأطفال وأراضي النازحين.
- يجب مراقبة الممتلكات العامة والخاصة.

كما يُقترح أن يشمل رصد المخرجات تحليلاً مفصلاً للمخاطر والحقوق والفئات الضعيفة الخاصة وما إلى ذلك لتمكين فهم كل حالة متوفرة. على الرغم من أن آلية تقييم أثر حقوق الانسان قد تشمل المشاكل المحددة لمناطق الرعي المهددة واحتياجات الرعي، فإن نمط الحياة شبه البدوية وكذلك نظام الأرض العرفي للبدو يتطلب مؤشرات إضافية لا تغطيها الآلية الحالية. لذلك، تحتاج الآلية إلى مزيد من التصميم لتعكس المخاطر الخاصة التي تواجهها هذه التجمعات.

الصور: جون دويليسي، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، الموئل (٢٠١٩)

٦. أوجه التكامل والفرص

كان هناك اتفاق وتأكيد بين معظم الأفراد والمجموعات الذين تمت مقابلتهم، على أن البدو في المنطقة "ج"، يقيم بعضهم على أراضيهم التاريخية وبعضهم لاجئون من عام ١٩٤٨ في قرى مشاع أو على أراضي خاصة.

١. ... أنهم الحماة للتاريخ الفلسطيني الثمين والتراث الثقافي وأسلوب الحياة؛
٢. ... من خلال ممارساتهم الرعوية، فإنهم يلعبون دوراً مهماً في الاستخدام الأفضل للموارد الطبيعية والبيئة والحفاظ عليهما؛
٣. ... لديهم قيادة تقليدية وهوية مجتمعية وتنظيمية تعزز الروابط الاجتماعية والالتزام بها؛
٤. ... هم في كثير من الحالات القائمين بحماية واستخدام الأراضي ذات الأهمية الاستراتيجية لمستقبل فلسطين؛
٥. ... يواجهون مجموعة هائلة من التحديات، معظمها بسبب تصرفات قوة الاحتلال؛
٦. ... يمتلكون الشجاعة للصمود في مواجهة الصعوبات الكبيرة، وفي كفاحهم من أجل الحفاظ على الأرض والحفاظ على سبل عيشهم وطريقة حياتهم؛
٧. ... يجب أن يكون لديهم المرونة والقابلية للتكيف، وغالباً ما يتم الجمع بين مزيج من الاستراتيجيات من أجل البقاء؛
٨. ... يلعبون دوراً مهماً في بناء وتطوير فلسطين الحالية والمستقبلية؛
٩. ... لديهم بعض الاحتياجات والحقوق المتعلقة بالأرض، والتي تعتبر ضرورية للحفاظ على طريقة حياتهم، وبالتالي ينبغي تحديدها، الاعتراف بها، احترامها وحمايتها؛
١٠. ... ينبغي توفير الخدمات اللازمة للوفاء بحقوقهم الإنسانية الأساسية في مستوى معيشي لائق، تعليم، صحة وما إلى ذلك مما يحتاجون إليه لدعم تقاليدهم والحفاظ عليها وتطويرها؛
١١. ... ينبغي الاعتراف بهم كمجموعة ومعاملتهم كأولوية، في السياسات والممارسات (الفورية، متوسطة وطويلة الأجل).

طوال المشاورات والنقاشات، تم الاعتراف بوضوح بأهمية تعزيز قدرة البدو على الصمود والمنعة في المنطقة "ج"، وكذلك الصلة بين تلك المنعة وحيازة المسكن. ولكن ما هي بالضبط طبيعة وشكل/أشكال حيازة أراضي هذه التجمعات؟ ما هي حقوق الحيازة التي يجب الاعتراف بها واحترامها وحمايتها؟ العديد من المصطلحات والعبارات (بعضها إيجابية وبعضها الآخر سلبي) التي سمعت وتكررت تستحق الذكر. قيل لنا مراراً وتكراراً بطرق

مختلفة أن العديد من التجمعات البدوية "هي حامية لأرض ذات أهمية استراتيجية"[37]. كما إنهم يواجهون ضغوطاً هائلة، غالباً بشكل يومي، بما في ذلك الحرمان من "الوصول إلى أراضي الرعي" والتهديدات بـ "الهدم والنقل القسري" و "التحضر القسري"، مما يدفعهم إلى حافة البقاء. من أجل الوفاء بدورهم المحتمل في المجتمع الفلسطيني والتنمية، فإنهم سيحتاجون إلى حماية (أو استعادة) الحقوق المناسبة المتمثلة في "الوصول إلى الأراضي واستخدامها"، مع مراعاة أسلوب حياتهم "المتصل بالتراث الثقافي الفلسطيني"، وهو عبارة عن أنشطة اقتصادية قائمة على "المساحة للتنقل، والتغيرات الموسمية والعلاقات الاجتماعية". وفي الوقت نفسه، فإنها تتطلب أيضاً الاعتراف بقيادتهم التقليدية وهويتهم المجتمعية والتنظيمية، وصلتهم التاريخية بالأراضي التي يقيمون عليها حالياً، والتي يعززها الحق الإنساني في "السكن اللائق والحماية من الإخلاء القسري"، بالإضافة إلى توفير "الخدمات الأساسية والضرورية" وكذلك حقهم الجماعي في التنمية المجتمعية.

"إننا نعيش تحت ضغط مستمر بسبب أوامر الهدم، وخاصة أن الإدارة المدنية لن تتركنا وشأننا. يراقبون كل نفس نأخذه، ونظراً لأن المحكمة الإسرائيلية العليا أعطت سلطات الاحتلال الضوء الأخضر لهدم منازلنا، فقد كنا في حالة من القلق المستمر، في انتظار بدء عملية الهدم. تتصل بي زوجتي في أي وقت ترى فيه دورية عسكرية أو مركبة تابعة للإدارة المدنية على التل المقابل لمنزلنا. لقد انفجرت في البكاء وتقول: "تعال إلى المنزل على الفور، ربما يقومون بهدمه". نادراً ما أغادر منطقة المعيشة لدينا، لأنني أخشى أن يقوموا بهدم المنزل أثناء مغادرتي ولن يسمحوا لي أن أعود لمساعدة عائلتي ودعمهم خلال عملية الهدم. حتى أطفالي وأحفادي يسألون كل صباح بمجرد استيقاظهم: "هل قاموا بهدم المدرسة؟" لقد كانوا مقتنعين بأن المدرسة ستهدم في إحدى الليالي وسوف تختفي بمجرد استيقاظهم".

شهادة أحمد جهالين، ٦٠ عاماً، من قرية الخان الأحمر البدوية، من بتسيلم، عدالة وهمية، ٢٠١٩، ص٤١-٤٢.

بالنظر إلى كل هذه الجوانب ضمن السياق متعدد الطبقات الذي تشغل فيه التجمعات البدوية حالياً الأرض وتستخدمها في المنطقة "ج"، إلى جانب حقيقة أن عنصر التنقل والوصول الموسمي ضروري لطريقة حياتهم التقليدية، فإنه لا توجد طريقة بسيطة لتصف الحيازة لديهم. بشكل مبسط، فإنه يمكن القول إنها تتطلب (على الأقل) أولاً: حقوق **الأمن السكني**؛ وثانياً حقوق **الوصول والاستخدام الموسمي** للأرض لكسب الرزق. ومع ذلك، ففي الممارسة العملية تتأثر علاقة البدو بالأرض بشكل مباشر وتشكلها مجموعة من العوامل، بما في ذلك أصولهم التاريخية وارتباطهم بالأرض التي يقيمون عليها، طريقة حياتهم واستخدامات الأراضي التقليدية، طريقة الإنتاج الزراعي، التأثير البيئي الإيجابي والهوية المجتمعية والتنظيمية والبنية والعلاقات الأسرية، وكذلك حقوق الأرض والملكية للآخرين، وسياسات وإجراءات حكومتهم. وبالتالي فإن حالة الحيازة وأمن الأسر والتجمعات البدوية تختلف اختلافاً كبيراً تبعاً لموقعهم على أراضيهم التقليدية أو وضعية اللجوء، وتفاصيل أوضاعهم، بالإضافة إلى توفر (أو عدم) "أراضي الدولة" الشاغرة، أو الأراضي المملوكة ملكية خاصة للتأجير أو أي شكل آخر من أشكال الإذن بالاستخدام. ولا ننسى بالطبع أن الدافع

37 هذا الدور، رغم أهميته، يمكن أن يخلق أيضاً حالة غامضة للغاية، حيث أن موقعهم الحالي هو بعيد عن المثالية وينتج عن "النقل" القسري السابق في حالات كثيرة.

الجيوسياسي الرئيسي لتجربتهم، وتحديداً سياسات وممارسات قوة الاحتلال الإسرائيلية، حوّل وضع الحيازة لعدد من التجمعات البدوية إلى تجربة مرهقة للغاية من عدم اليقين والخوف، لا سيما أولئك الذين يعيشون في انتظار أوامر الهدم وخطط التهجير القسري.

ضمن هذا الوضع المريع والمستعجل، هناك خطوات عملية يمكن ويجب اتخاذها على وجه السرعة وهناك العديد من أوجه التكامل والتآزر والفرص التي يمكن الاستفادة منها وتوسيع نطاقها من خلال تدخل وجهود متضافرة من قبل السلطة الفلسطينية. تتمثل الخطوة الأولى الأساسية والموصى بها في إصدار بيان سياساتي واضح واستراتيجية للتنفيذ، فيما يتعلق بوضع التجمعات البدوية في المنطقة "ج" (الخيارات الموضحة في القسم ٧ أدناه). يجب صياغة هذا البيان والاستراتيجية بالرجوع إلى خارطة الطريق لإصلاح قطاع الأراضي الفلسطيني (٢٠١٧)، كما يجب أن تشير أيضاً إلى العديد من الجهات الفاعلة المحلية والدولية، من المجتمع المدني إلى الحكومة إلى الأمم المتحدة، والذين ينشطون في دعم التجمعات البدوية من خلال مجموعة من الأنشطة على مدى عدة سنوات، كما تم توضيح ذلك في حالة الخان الأحمر. في المقابل، ينبغي أن يتم الاعتراف بالقيمة الجوهرية للتاريخ البدوي وإرثه وطريقة عيشه ومساهمته كجزء من الهوية الفلسطينية، وبالتالي ينبغي أن تتضمن المشاورة المكثفة وإشراك الأشخاص الأكثر تضرراً بشكل مباشر، والتجمعات البدوية وكفاحهم المستمر من أجل البقاء. كل هذه الجهات الفاعلة وجهودها لا يمكن أن يستفاد منها إلا من خلال التوجيه والتنسيق الإستراتيجي الواضح بقيادة السلطة الفلسطينية.

هناك أيضاً مفاهيم وأدوات مبتكرة للأراضي، طورتها الجهات الفاعلة الدولية في مجال الأراضي خلال العقد الماضي، وهي مناسبة تماماً لدعم هذه العملية. ومنها، فإن "استمرارية حقوق الأراضي" و"نموذج مجال الحيازة الاجتماعية" و"نهج إدارة الأراضي الملائم للغرض"، التي طورها الموئل وشركاء آخرون في الشبكة الدولية لأدوات الأراضي، مناسبة بشكل خاص لهذا الغرض، وهي مفصلة أدناه [٣٨].

إن **"استمرارية حقوق الأراضي"** هي مفهوم أو استعارة لفهم وإدارة التعقيد لحقوق الأراضي على أرض الواقع. يمكن أن تكون حقوق الأراضي في هذه "الاستمرارية" موثقة وغير موثقة، رسمية وغير رسمية، للأفراد والمجموعات، قانونية وغير قانونية. لا تكمن الحقوق في سطر واحد، وقد تتداخل فيما بينها. يوفر المفهوم الاعتراف بأمن الحيازة عبر "استمرارية" من الحيازات، فضلاً عن فرصة للتنقل بين أشكال الحيازة وفقاً للسياق والحاجة والظروف. كما يوفر للحكومات والجهات الفاعلة في الأراضي طرقاً مبتكرة وشاملة لتعزيز وتحقيق أمن الحيازة، من خلال التعرف على مجموعة متنوعة من الأشكال المناسبة والشرعية لحيازة الأراضي وتسجيلها وإدارتها. يوفر مفهوم "الاستمرارية" عدسة تحليلية قيمة لفهم مواقف الحيازة المعقدة في السياق، وقد يكون مفيداً بشكل خاص في المنطقة "ج". كما يمكن

38 للمزيد من المعلومات انظر www.gltn.net.

أن تشكل الأساس للتواصل مع كيفية تطور أشكال الحيازة ولتطوير طرق لإدارتها لتكمل الحقوق المشروعة للآخرين بدلاً من التعدي عليها. وهذا ما يشكل بديلاً مهماً عن مجرد التركيز على شكل مهيمن واحد من أشكال الحيازة، على سبيل المثال الملكية الخاصة الفردية، على حساب العديد من الحقوق الأخرى المختلفة لاستخدام الأراضي والوصول إليها (العرفي، المستأجر، حيازة المجموعات، غير رسمية، رعوية). كما يمكن أن يكون مفيداً جداً في وصف حقوق حيازة التجمعات البدوية، من حيث شكلها ومحتواها؛ علاقة البدو بأراضيهم التاريخية التقليدية أو حقوقهم في الأرض في القرية أو الأفراد؛ القوى التي تلعب دوراً في تقويض تلك الحقوق؛ وما الذي يمكن عمله للاعتراف بها واحترامها وحمايتها وتقويتها. تم استخدام هذا المفهوم بنجاح لتعميق فهم نماذج حيازة الأراضي، والسيناريوهات والخيارات في مجموعة متنوعة من السياقات، بما في ذلك أنغولا، جنوب إفريقيا، موزمبيق، ملاوي، ناميبيا[٣٩]، نيبال، مصر وسوريا[٤٠]. كخطوة أولى، يمكن نشر هذا المفهوم بشكل مفيد للغاية لتطوير تصنيف الحيازة الفلسطينية ومخطط "الاستمرارية".

إن **"نموذج مجال الحيازة الاجتماعية"** هو نظام معلومات مفتوح المصدر ومتوفر يتميز بدرجة عالية من المرونة لاستيعاب العلاقات بين الفرد/ الأفراد مع الأراضي في سياق "استمرارية حقوق الأراضي". "تتمثل المرونة التي يتمتع بها "النموذج" في الاعتراف بأن الأطراف والوحدات المكانية (الأراضي) وعلاقات الحيازة الاجتماعية قد تظهر بطرق عديدة، اعتماداً على التقاليد، الثقافة، الدين والسلوك المحلي. قد لا يستند التسجيل في "النموذج" فقط إلى التسجيل الرسمي لحقوق الأراضي الرسمية، ولكن قد يستند أيضاً إلى المشاهدات على أرض الواقع، مما يؤدي إلى تسجيل حقوق استخدام الأراضي غير الرسمية"[٤١]. إن "نموذج مجال الحيازة الاجتماعية" هو "تخصص" لنموذج إدارة الأراضي المعتمد من المنظمة الدولية للمقاييس، ويتم استخدامه، جنباً إلى جنب مع منهجيات التعداد التشاركي، في المشروعات الناجحة في عدد متزايد من البلدان بما في ذلك نيبال، العراق، كينيا، أوغندا، زامبيا، ناميبيا، جمهورية الكونغو الديمقراطية والفلبين. لقد شكل "النموذج" حجر الأساس للعديد من الفعاليات التعليمية الناجحة للشبكة الدولية لأدوات الأراضي لبناء القدرات المحلية للمسؤولين وقادة الحكومات المحلية وأعضاء المجتمع المحلي وغيرهم من الجهات الفاعلة المعنية بالأراضي. وشمل ذلك التدريب التوجيهي للمؤسسات الفلسطينية ذات الصلة، وخاصة هيئة تسوية الأراضي والمياه في كانون الأول ٢٠١٧، حيث تبين أن "النموذج" يمكن أن يكون حافزاً في تحقيق هدف تسوية الأراضي عبر مناطق الضفة الغربية المقسمة إلى "أ"، "ب"، "ج" [٤٢]. في سياق الأراضي الفلسطينية، يجب تطبيق "النموذج" مع ارتباط وثيق بمشروع تسوية الأراضي الجاري حالياً.

39 رويستن ودويلسي (2014). سلسلة من حقوق الأراضي: دليل من جنوب إفريقيا، ورقة مقدمة في المؤتمر السنوي للبنك الدولي حول الأرض والفقر، 2014.

40 انظر الإسكان الحضري ومسألة حقوق الملكية في سوريا (وثيقة مشروع غير منشورة بتمويل من الاتحاد الأوروبي للتشاور)، الصفحات 7 ، 55 ، 60 ، 61 ، 62 https:// www.academia.edu/36454365/Urban_Housing_and_the_Question_of_Property_Rights_in_Syria

41 الاتحاد الدولي للمساحين، الموئل والشبكة الدولية لأدوات الأراضي (2010). نموذج مجال الحيازة الاجتماعية. أداة الأرض المؤيدة للفقراء، ص 11.

42 للمزيد من المعلومات أنظر هنا https://unhabitat.org/training-in-palestine-on-good-land-governance-for-peace-development-and-human-rights/

قـام كل مـن الاتحـاد الدولـي للمسـاحين، البنـك الدولـي، الموئـل بالإضافـة إلـى شـركاء الشـبكة الدوليـة لأدوات الأراضـي الآخريـن بتطويـر **"نهـج إدارة الأراضـي الملائـم للغـرض"**. كان هـذا اسـتجابة للحاجـة الملحـة الموجـودة فـي العديـد مـن البلـدان لبنـاء أنظمـة يمكنهـا بسـرعة وكفـاءة تحديـد طريقـة اسـتغلال الأراضـي واسـتخدامها والمسـاعدة فـي توفيـر ضمـان الحيـازة والسـيطرة علـى اسـتخدام تلـك الأراضـي. كمـا إنـه نهـج عملـي وواقعـي، ويركـز علـى الحـد الأدنـى مـن الحاجـة إلـى القيـام بـه لتلبيـة الاحتياجـات العاجلـة والملحـة للمجتمـع، بطريقـة يمكـن بعـد ذلـك تحسـينها تدريجيـاً بمـرور الوقـت. ويتكـون "نهـج إدارة الأراضـي الملائـم للغـرض" مـن العناصـر التاليـة:

١. المرونة في أساليب جمع البيانات المكانية لتوفير الاستخدام والاستغلال المتفاوتين؛
٢. شاملة في نطاقها لتغطية جميع الحيازة وجميع الأراضي؛
٣. المشـاركة فـي منهجيـة جمـع البيانـات (رسـمي وغيـر رسـمي) واسـتخدامها لضمـان دعـم المجتمـع؛
٤. متوفـر للحكومـة مـن حيـث الإنشـاء والإدارة، وللمجتمـع مـن حيـث اسـتخدامها فـي علاقـات وثيقـة مـع عمليـات حيـازة الأراضـي الأخـرى؛
٥. يعتمد عليه من حيث المعلومات الموثوقة والمحدثة؛
٦. يمكن إنشاء نظام ضمن إطار زمني قصير وضمن الموارد المتاحة؛
٧. التطويـر فيمـا يتعلـق بالتحسـين التدريجـي اسـتجابة للاحتياجـات الاجتماعيـة والقانونيـة والفـرص الاقتصاديـة الناشـئة.

الصور: جون دوبليسي، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، الموئل (٢٠١٥)

٧. خيارات السياسات لتعزيز حيازة المسكن والمنعة للتجمعات البدوية في المنطقة "ج"

ترتكز الخيارات السياساتية تالية الذكر على المؤسسات الفلسطينية والتي تعتبر مسؤولة عن تعزيز سيادة القانون وترجمة المعايير الدولية بشكل فعال إلى نتائج وطنية قابلة للتحقيق بمواعيد زمنية، تحت الاحتلال العسكري مع التنوية على أن مساءلة أصحاب المسؤولية بالأساس تتمثل بالسلطات الإسرائيلية بإعتبارها قوة الإحتلال، وذلك بغية ضمان احترام القانون الإنساني الدولي والعمل على تحقيق حقوق الإنسان للفلسطينيين الذين يعيشون تحت احتلال عسكري طويل. وعند إنتهاء الإحتلال فإنه من الواجب مراجعة الخيارات المتوفرة وبما يتلائم مع البيئة العملياتية.

أ. التركيز الرئيسي: السلطة الفلسطينية كجهة مسؤولة ثانوية

الفترة المستعجلة (خلال سنة واحدة)

السياسة ١: صياغة واعتماد سياسة متكاملة فيما يتعلق باستخدام الأراضي وحق الوصول التي تدمج التجمعات البدوية في السياسات والمشاريع القائمة

- وصف وإعتراف بالدور الإيجابي للتجمعات البدوية داخل المجتمع والاقتصاد الفلسطيني بشكل عام وخصوصاً من خلال التقسيم الجيوسياسي منطقة (أ، ب، ج). مع الاشارة إلى التراث والعادات القوية التي يمكن تسخيرها لتعزيز المنعة وإنتاج المراعي المستدام.
- الأبعاد التي يجب مراعاتها:
  - الوصول والتنقل والاستخدام الموسمي للأراضي لتحقيق سبل المعيشة
  - التغييرات المستمرة والمفاجئة لهذه المناطق بسبب مجموعة متنوعة من العوامل
  - الحق في السكن الملائم[٤٣]
  - العدالة البيئية[٤٤]
  - حق العودة[٤٥]
  - الحق في تقرير المصير[٤٦]
  - حرية الحفاظ على و / أو تغيير طريقة الحياة
  - السيادة الحتمية[٤٧]

43 https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf

44 https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Access%20to%20Justice%20and%20Rule%20of%20Law/Environmental-Justice-Comparative-Experiences.pdf

45 https://www.hrw.org/legacy/campaigns/israel/return

46 https://minorityrights.org/our-work/law-legal-cases-introduction/self-determination

47 ستوري (2001: 37) "بالإضافة إلى الأرض والحدود والأشخاص، هناك ميزة إضافية مهمة للغاية يجب على الدول امتلاكها: السيادة" راجع: ستوري. د. (2001). الأرض: المطالبة بالحيز. هارلو، إنجلترا: نيويورك؛ برنتيس هول. السيادة هنا تستلزم "سلطة سياسية نهائية ومطلقة في المجتمع السياسي" (هينسلي ، 1986: 26). انظر هينسلي، ف، ه (1986). سيادة. كامبريدج. نيويورك: مطبعة جامعة كامبريدج. ومع ذلك، من المهم التمييز بين السيادة القانونية والسيادة الفعلية. هذا أمر بالغ الأهمية بشكل خاص في السياقات الجغرافية السياسية المتقلبة، كما هو الحال في نظام الأرض الفلسطينية المحتلة غير المتساوي والمستقطب للغاية.

السياسة ٢: توسيع نطاق الإدارة لمؤسسات السلطة الفلسطينية لتقديم الخدمات الأساسية للتجمعات البدوية ضمن منظور المحافظة الكلي

المجموعات المستهدفة

(i) بشكل أساسي: وزارة الحكم المحلي/ وهيئات الحكم المحلي؛ و **(ii) بشكل ثانوي:** المكتب الوطني التنسيقي للمناطق المسماة "ج"؛ وزارة الصحة؛ وزارة الزراعة؛ وزارة التربية؛ سلطة المياه الفلسطينية وسلطة الطاقة والموارد الطبيعية الفلسطينية

خطوات وأدوات للتنفيذ:

- تعديل هيكل الحوكمة الحالي للتسلسل الهرمي للخدمات الاجتماعية وزيادة القدرات والصلاحيات المالية للمنطقة والسلطات المحلية لتوفير الخدمات للتجمعات البدوية، بالشكل المناسب.
- إدراك الحاجة للعمل مع القيادة المحلية المعترف بها بطريقة مستدامة. وتطوير الآليات المناسبة للقيام بذلك بالتشاور مع التجمعات، إضافة إلى النظر في إمكانية إضفاء الطابع الرسمي على الإجراءات المتفق عليها.
- مشاركة التجمعات البدوية في عمليات التنمية المحلية ضمن مراحل التخطيط والتنفيذ والمتابعة والمساهمة في صنع القرار مع القرى والمدن القريبة.
- تضمين مخططات التنمية المكانية والإقليمية أحكام تضمن التنمية المكانية القانونية على المستوى المحلي ومستوى المحافظة للتجمعات البدوية من خلال الانخراط في تخطيط استخدامات الأراضي بشكل يتجاوب مع السكن للتجمعات التي تحتاج بشكل أساسي للسكن الآمن وسبل المعيشة و تحديد واستخدام آليات وأدوات حوكمة الأراضي بطريقة مبتكرة وتشاركية، والعمل على تطوير القدرات حسبما يلزم.
- العمل مع أصحاب العلاقة الفلسطينيين والتجمعات المعنية من أجل تطوير خطط مناسبة للغرض المنشود، وإدارة الأراضي بشكل مسؤول وتقديم الخدمات المجتمعية بفعالية.
- أثناء التخطيط والتنفيذ، يجب السعي وبكل جهد لتحقيق ملكية المجتمع، بما في ذلك الاهتمام بمشاركة النساء ومساهماتهن واحتياجات الجيل الشاب.
- تعزيز المنعة فيما يخص سبل المعيشة البدوية من خلال بناء القدرات وتوفير الدعم المناسب والمستهدف، بما في ذلك المياه والأعلاف والوصول إلى وسائل النقل وغيرها.
- تشجيع ودعم المؤسسات العامة المجتمعية من أجل سد احتياجات المجتمع بطريقة مستدامة فيما يخص مجالات تنمية الاقتصاد والثقافة والتعليم.
- دعم ربط الطرق الزراعية، بما في ذلك الطرق الترابية.
- تحديد واستخدام أدوات وآليات مبتكرة وتشاركية لإدارة الأراضي، وبناء القدرات حسب الحاجة.
- تبني إستراتيجية وطنية للحشد والمناصرة، تركز على تعزيز الحق في السكن الملائم وضمان حيازة المسكن للتجمعات البدوية.

الفترة متوسطة الى طويلة الأمد (من سنة الى ثلاث سنوات)

السياسة ٣: تسوية النزاعات على الأراضي وتوثيق حقوق الأرض في التجمعات البدوية

المجموعات المستهدفة:

(i) بشكل أساسي: هيئة تسوية الأراضي والمياه/ سلطة الأراضي الفلسطينية؛ و **(ii) بشكل ثانوي:** وزارة الحكم المحلي/ هيئات الحكم المحلي؛ وزارة العدل؛ وزارة الأوقاف والشؤون الدينية؛ وزارة المالية

خطوات وأدوات للتنفيذ:

- إطلاق ودعم حوار محلي بين التجمعات البدوية والمجالس المحلية المعترف بها من قبل السلطة الفلسطينية وملاك الأراضي لإعادة بناء الثقة والتواصل.
- إطلاق برنامج مخصص لتوثيق حقوق الأرض[٤٨] وحق الوصول إليها واستخدام الأراضي وإصدار بيانات عن التجمعات البدوية لتعزيز أمن الحيازة وقدرتها على التكيف.
- إصدار وتبني إجراءات قانونية تكفل حقوق البدو التاريخية في الأراضي التي هجروا وشردوا منها، وإيجاد صيغة توافقية تمكن التجمعات البدوية من استخدام الأرض والموارد الطبيعية وبالأخص الأراضي الحكومية وأراضي الأوقاف.
- نشر الثقافة البدوية بين المسؤولين/الموظفين المعنيين.

السياسة ٤: فهم وتحليل المجال الاجتماعي للتجمعات البدوية

التجمعات المستهدفة

(i) بشكل أساسي: وزارة التنمية الاجتماعية؛ و **(ii)بشكل ثانوي:** وزارة الحكم المحلي / هيئات الحكم المحلي؛ وزارة العدل؛ وزارة الأوقاف والشؤون الدينية

خطوات وأدوات للتنفيذ:

- مناقشة إمكانية إنشاء جسم يعنى بالتنمية الريفية والبدوية أو غيرها من الآليات المناسبة (مثل "مراصد فكرية") في فلسطين مع الشركاء الفلسطينيين للتركيز على تعزيز حيازة المسكن والمنعة للتجمعات البدوية.

48 يجب تحديد طبيعة هذه الحقوق على أساس كل حالة على حدة.

ب. التركيز الرئيسي: إسرائيل كسلطة احتلال هي جهة مسؤولة أساسية

المجموعات المستهدفة:

(i) بشكل أساسي: الأمم المتحدة؛ الاتحاد الأوروبي؛ و **(ii) بشكل ثانوي:** مكتب اللجنة الرباعية؛ وزارة الخارجية والمغتربين

خطوات وأدوات للتنفيذ:

- الاستمرار من خلال السياسات والحشد والمناصرة والبرامج من أجل تسليط الضوء على الانتهاكات الماضية والمستمرة للقانون الدولي من قبل إسرائيل في المنطقة "ج"، بشكل عام وفيما يتعلق بحقوق الأرض والحق في السكن الملائم للسكان الفلسطينيين، بما في ذلك التجمعات البدوية.
- ضمان تقديم المساعدة القانونية لدعم البدو الفلسطينيين والرعاة الآخرين للوقوف في وجه المحاولات الإسرائيلية لنقلهم قسراً أو طردهم من أراضيهم والاستيلاء عليها لتعزيز مشروع المستوطنات.
- مواصلة وتكثيف الجهود لدعم وجود الفلسطينيين والتنمية الاجتماعية الاقتصادية في جميع أنحاء الأرض المحتلة، بما في ذلك التجمعات البدوية.
- تنظيم زيارات للحشد والمناصرة رفيعة المستوى وتعريف وإعداد "مجموعة إستراتيجية للحماية على أساس محلي" للحالات شديدة الخطورة، وجهاً لوجه ضد البيئة القسرية التي تواجه التجمعات البدوية، وخاصة تلك المعرضة لخطر التهجير القسري.
- مناقشة (داخل أسرة الأمم المتحدة، خصوصاً وحدة التنسيق في مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة لعملية السلام في الشرق الأوسط، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، ومنظمة الأغذية والزراعة، والأونروا (بما أن أكثر من ٧٠٪ من البدو لاجئين)) فكرة إمكانية تكليف فرقة عمل متخصصة لمناقشة تكامل الدعم وفتح نقاش مع أصحاب المصلحة المتعددين حول النهج البديل لأمن الحيازة للبدو، وخاصة ضمن الأطر الدولية لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، مع الإشارة إلى مبدأ "عدم إحداث الضرر" والأنظمة القانونية القائمة بحكم الواقع والشرعية[49].

49 من المؤكد، فإن البدو في الضفة الغربية غالباً ما يجبرون بحكم الظروف على المطالبة "بالملكية" على الأرض لتجنب الهدم والتهجير، عندما تكون الأشكال الأخرى من أمن الحيازة ضمن سلسلة متصلة من حقوق الأرض أكثر ملاءمة لدعم سبل عيشهم وطريقة عيشهم وتنميتهم.

٨. المتطلبات الأساسية لتنفيذ الخيارات السياساتية

من أجل تمكين البيئة العملياتية لاعتماد الخيارات السياساتية والتوصيات المذكورة في هذه الورقة، هناك حاجة إلى تبني مجموعة من الخطوات التنظيمية، الفنية والتخطيطية.

بشكل عام

- رفع الوعي بالخصائص الفريدة للتجمعات من وجهات النظر الثقافية والمكانية.
- تسهيل جهود الحشد والمناصرة لتعزيز الحقوق المرتبطة بالتجمعات البدوية.
- تطوير برامج تعليمية وتدريبية مناسبة بغرض رفع قدرات العاملين مع التجمعات البدوية على جميع المستويات.
- النقاش مع الشركاء الفلسطينيين حول إمكانية إنشاء جسم تنمية ريفية وبدوية في فلسطين (على سبيل المثال،مركز أبحاث ودراسات) للتركيز على القضايا التي تتعلق بأمن الحيازة للبدو ومجموعات الرعاة الفرعية الأخرى. والفكرة هي الحفاظ على المركزية للتدخلات للحفاظ على مكاسب سريعة ومحفزة لتعزيز أمن الحيازة [٥٠].
- تعزيز الجهود المنسقة بين الوزارات المختصة والجهات غير الحكومية الفاعلة لتعزيز أمن الحيازة للتجمعات البدوية. في المقابل، فإن دور دار المحافظة يعد هام في تطوير التجمعات البدوية من خلال التدخلات التعليمية والتدريبية.

فنياً وتخطيطياً

- العمل مع أصحاب العلاقة الفلسطينيين، ولا سيما وزارة الحكم المحلي والقيادة البدوية التقليدية غير الرسمية، على إدخال منهجيات التخطيط التشاركية الملائمة للغرض، وتدريب الفنيين على استخدامها من أجل أن تكون قادرة على وضع خطط مكانية توجيهية لتوفير الخدمات الاجتماعية ودعم سبل العيش.
- تحديث قواعد البيانات المتعلقة بهشاشة التجمعات البدوية، على أن تشمل عناصر الاقتصاد المحلي اللازمة استدامتها.
- مراجعة دراسة "هرمية الخدمات الاجتماعية" على مستوى الضفة الغربية للاستجابة بشكل أفضل لاحتياجات التجمعات البدوية، وخاصة في مناطق القدس، رام الله، شمال غور الأردن وتلال الخليل الجنوبية.

50 مثال على ذلك هو عمل سلطة وادي الأردن وخاصة في منطقة وادي عربة (حوالي نصف مساحة الضفة الغربية).

- مراجعة مخطط الحماية (٢٠٠٩، ٢٠١٢) في إطار المخطط الوطني المكاني (٢٠٢٥-٢٠٥٠)، لا سيما تخطيط المناطق الزراعية الحساسة ذات القيمة الإنتاجية العالية، وأخذ بعين الاعتبار احتياجات البدو.
- أظهرت الدراسات التجريبية أن مشاريع سبل العيش التي تديرها النساء في التجمعات البدوية والرعوية، غالباً ما تنجح أكثر من المشروعات التي يديرها الرجال. من المهم تضمين المشاريع المدرة للدخل ضمن هذا المنظور.

تنظيمياً وإجرائياً

- يجب أن توفر الأطر والقوانين التنظيمية بيئة مواتية لتوفير السكن الملائم والخدمات والمرافق العامة لتوطين البدو في حال رغبتهم بالتوطين، عند الحاجة. علاوة على ذلك، ينبغي أن يسهل الإطار التنظيمي أنسب شكل لضمان الحيازة لأنه يعتمد على موقف معين. في حالة التجمعات البدوية، تعتبر الحقوق العرفية أو الإدارة المشتركة متفوقة على التملك الحر المسجل.
- ينبغي أن تشمل عملية اتخاذ القرارات بشأن هذه الأمور التشاور الفعال مع الممثلين الشرعيين للتجمعات البدوية المتأثرة.
- توجيه التعليمات إلى مديريات الحكم المحلي ودار المحافظة لطلب تحديد أولويات التدخلات التي تستهدف التجمعات البدوية القريبة، والإشراف على التدخلات التنموية والإنسانية.

طعام محلي مصنوع من حليب الغنم. المصدر: المصدر: برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، الموئل (٢٠١٥)

الملاحق

ملحق رقم ١: الجهات والمؤسسات الفلسطينية والأممية والدولية التي تم الإجتماع بها

- هيئة مقاومة الجدار والاستيطان
- المكتب/الفريق الوطني التنسيقي للمناطق المسماة "ج"
- مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان
- وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (أونروا)
- هيئة الأمم المتحدة للمرأة
- مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية
- سلطة الأراضي الفلسطينية/ هيئة تسوية الأراضي والمياه
- المجتمع المحلي في تجمع الخان الأحمر، القدس
- المجتمع المحلي في تجمع جبل البابا، القدس
- مؤسسة الحق – القانون من أجل الإنسان
- مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة لعملية السلام في الشرق الأوسط
- مكتب ممثلية الاتحاد الأوروبي
- اتحاد وكالات الدعم الدولية (AIDA)
- المجلس النرويجي للاجئين
- وكالة التنمية السويدية (Diakonia)
- مركز التعاون والسلام الدولي
- منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة
- الوكالة الإسبانية للتعاون الإنمائي الدولي

ملحق رقم ٢: خارطة للتجمعات البدوية والرعوية في الضفة الغربية